



FÉVRIER 2008

www.fondapol.org

DOCUMENT DE TRAVAIL

Environnement et fiscalité : l'enjeu de la taxe carbone

Mehdi ABBAS

Maître de conférences en économie,
université Pierre-Mendès-France, Grenoble
Chercheur au Laboratoire d'économie de la production
et de l'intégration internationale (unité CNRS-UPMF)

*L'auteur remercie pour leurs commentaires et réflexions
Patrick Criqui, Philippe Menanteau et Michel Damian,
et Danièle Revel pour l'aide apportée à la rédaction.*

ENVIRONNEMENT ET FISCALITÉ : L'ENJEU DE LA TAXE CARBONE

3

Fondation pour l'innovation politique | DOCUMENT DE TRAVAIL

Mehdi ABBAS

Maître de conférences en économie,
université Pierre-Mendès-France, Grenoble
Chercheur au Laboratoire d'économie de la production
et de l'intégration internationale (unité CNRS-UPMF)

INTRODUCTION

Le gouvernement français a émis en novembre 2006 l'idée d'introduire une taxe carbone (ou taxe CO₂) sur les importations en provenance des pays refusant de s'engager en faveur du protocole de Kyoto. L'initiative française part du fait que la non-application du protocole donne lieu à un désavantage compétitif dont souffriraient les exportations européennes. Cela d'autant plus que, par rapport à 1990 et d'ici à 2020, l'Union européenne s'engage à réduire simultanément ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 30 % et celles de CO₂ de 20 % dans le cadre d'un accord post-Kyoto.

L'objectif de l'initiative française est double :

1) éviter les distorsions de concurrence pour les industries européennes qui subissent le coût du protocole de Kyoto ;

2) créer un mécanisme qui inciterait les concurrents de l'Europe à appliquer le protocole de Kyoto. Cette initiative s'inscrirait également dans les réflexions sur l'après-protocole, celui-ci se terminant en 2012.

L'entrée en vigueur simultanée en 2005 du protocole de Kyoto (16 février) et du système européen de permis-quotas d'émission (1^{er} janvier) a – et le phénomène ira en s'accroissant – un impact sur les relations commerciales de l'Union et sur la position concurrentielle des producteurs localisés sur son territoire vis-à-vis de concurrents non soumis au régime de Kyoto. Aussi, l'enjeu d'une articulation entre le régime commercial et la lutte contre le changement climatique est la place qu'occupera l'Europe dans le tissu industriel mondial dans les années à venir.

Dès lors, en supposant qu'un consensus entre les pays européens émerge, ce qui est loin d'être le cas, il convient d'analyser les voies dont dispose l'UE pour établir une taxe CO₂. Ce document de

travail ouvre une réflexion sur une régulation de l'échange international « climat-compatible ». Elle présente cinq voies et formule une série de propositions, constituant autant d'éléments d'une possible stratégie européenne pour la période 2007-2009. En effet, la prochaine étape cruciale n'est pas l'après-Kyoto (2012), mais ce sont les travaux préparatoires à la XV^e Conférence des Parties (COP 15) qui aura lieu à Copenhague en 2009. Ces travaux devraient aboutir à l'adoption du protocole de Copenhague, appelé à se substituer à celui de Kyoto. L'enjeu est donc de construire un consensus dans cette perspective. La menace d'une politique environnementale protectionniste à laquelle renvoie le projet d'une taxe carbone ne représente pas l'unique voie possible. Au contraire, il convient de la concevoir dans le cadre d'une architecture globale de la gouvernance climatique. Si l'ensemble des pays souscrit à une stratégie de lutte contre le changement climatique, mais que certains adoptent un comportement non coopératif¹, alors la diplomatie européenne des bonnes intentions climatiques doit s'accompagner d'un jeu d'incitations et de sanctions, comme par exemple une mesure d'ajustement aux frontières².

Ainsi, après avoir souligné les enjeux économiques internationaux associés à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du protocole de Kyoto, nous traiterons de la compatibilité d'une mesure d'ajustement aux frontières avec le régime de libération des échanges

1. Logique que les économistes qualifient de « comportement de passager clandestin en situation d'asymétrie d'information ». Voir à ce propos Aldy, J. E., Orszag, P. R. et Stiglitz, J. E., « Climate change : an agenda for global collective action », The Brookings Institution, Washington, 2001.

2. Il s'agit de restituer aux exportateurs nationaux les taxes à la production qu'ils subissent et de taxer du même montant les importations.

qu'organisent les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont en particulier l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (le GATT). La compatibilité d'une taxe CO₂ avec le cadre multilatéral se révélant extrêmement problématique, nous développerons quelques pistes de réflexion sur les stratégies possibles de l'UE.

I – LES ENJEUX RELATIFS À L'INTRODUCTION D'UNE MESURE D'AJUSTEMENT AUX FRONTIÈRES

L'architecture du régime international de lutte contre le changement climatique fait que les coûts socio-économiques de réduction des émissions ainsi que ceux de prévention et d'adaptation sont encore mal connus. Cependant, en l'état actuel des choses, l'effort à fournir est inégalement réparti entre les pays, et, en l'absence de mécanismes d'incitation à la ratification des engagements quantitatifs pris dans le cadre du protocole de Kyoto, un problème de compétitivité internationale se pose³. Il émane tout d'abord des pays qui ne font pas partie du régime ou qui ont un niveau moindre de contrainte carbone à satisfaire. Ensuite, il est dû aux modalités de mise en œuvre des objectifs de réduction des émissions en Europe et aux coûts supplémentaires associés dans certaines industries.

Dans un contexte de globalisation économique, dont l'une des principales caractéristiques est la grande liberté de mouvement du capital productif, un accord géographiquement limité et différencié, comme le protocole de Kyoto, confère un avantage comparatif aux régions hors protocole. L'industrie européenne est confrontée, d'une part, à un problème de perte de compétitivité à l'exportation sur des marchés tiers et, d'autre part, au niveau interne, du fait d'importations à moindre coût. En effet, le coût de la mise en œuvre du protocole de Kyoto est bien plus élevé que celui supporté jusqu'à présent par la mise en conformité avec les réglementations environnementales existantes⁴. Lorsque les permis d'émission cesseront d'être attribués gratuitement, un

choc concurrentiel, dont l'issue en matière de spécialisation demeure incertaine, risque de se produire. Le coût des politiques de réduction des émissions de CO₂ entraînerait une baisse sensible de la compétitivité des entreprises soumises à la contrainte carbone et un transfert de production vers les zones où les modes de production sont moins efficaces du point de vue énergétique⁵.

Le risque de « migrations industrielles carbone motivées⁶ » dépendra des secteurs ou des industries subissant la contrainte carbone⁷. L'effet compétitivité est de nature sectorielle et fortement différencié. Les études menées indiquent que les secteurs à forte intensité énergétique ou gros consommateurs d'électricité, n'ayant pas la capacité de reporter le surcoût carbone sur le consommateur et n'ayant pas de marges en matière de réduction des autres coûts de production, seront les plus sévèrement affectés (sidérurgie, métallurgie, industrie de l'aluminium, industrie du ciment, verre, papier, raffinage). Il y a deux enjeux. Le premier est celui de la place qu'occupera l'Europe dans la compétition industrielle mondiale dans les années à venir. Le second renvoie à la finalité de la taxe. Il s'agit de créer un mécanisme dont l'objectif fondamental n'est pas de protéger l'Europe, mais d'inciter les États-Unis et les pays émergents, voire les pays en développement, à souscrire à des engagements quantifiés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Il est impossible de trancher sur le statut protectionniste ou non d'une mesure d'ajustement aux frontières. Il n'est toutefois pas inutile de rappeler que, tant du point de vue factuel que théorique, le paradigme du libre-échange a connu de nombreuses réfutations⁸.

5. Au sujet de l'impact du protocole de Kyoto sur la compétitivité de l'industrie européenne, voir les études suivantes : Reinaud, J., « Industrial competitiveness under the European Union emissions trading scheme », *IEA Information Paper*, février 2005, et COWI-UNICE, « Competitiveness and EU climate change policy », Bruxelles, octobre 2004.

6. SQW Ltd., « Exploring the relationship between environmental regulation and competitiveness. A literature review », rapport établi pour le Department for Environment, Food and Rural Affairs, Royaume-Uni, 2006.

7. Cosbey, A. et Tarasofsky, R., « Climate change, competitiveness and trade », Chatham House, juin 2007.

8. Voir Gomory, R. E. et Baumol, W. J., *Global Trade and Conflicting National Interests*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 2000 ; Samuelson, P. A., « Where Ricardo and Mill rebut and confirm arguments of mainstream economists supporting globalization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 3, 2004, p. 135-146 ; et Bourguinat, H., « Le libre-échange : un paradigme en situation d'inconfort », *Revue d'économie politique*, vol. 115, n° 5, 2005, p. 531-543.

3. Il n'existe pas de consensus, dans la littérature économique, sur la relation entre régulation environnementale et compétitivité, compte tenu du fait qu'une politique de protection de l'environnement ne constitue que l'un des éléments de la compétitivité des entreprises. Il n'existe pas non plus de conclusion définitive concernant l'avantage concurrentiel des firmes localisées dans des pays ayant une politique moins contraignante en matière d'environnement.

4. Baron, R., « Compétitivité et politique climatique », *Les notes de l'IDDRI*, n° 11, 2006.

Si l'ouverture d'une économie aux échanges génère des gains, il est aussi reconnu qu'elle donne lieu à des conflits distributifs et productifs, qui entraînent des coûts d'ajustement appelant des mesures compensatoires⁹. Les échecs de marché¹⁰, qui motivent ce type de mesures, n'ont aucune raison d'être nationaux. Il est tout à fait envisageable qu'une mesure d'ajustement aux frontières n'ait pas vocation à protéger le marché intérieur européen, mais à corriger un échec du marché global, échec dans la fourniture du bien public global : protection de l'environnement par la réduction collective des émissions de GES¹¹.

En mettant au jour ces deux enjeux, le protocole de Kyoto soulève des interrogations sur le terrain commercial et des investissements qui le placent à la lisière du champ de compétence du régime commercial multilatéral de l'OMC.

II – LA VOIE DE LA COMPATIBILITÉ AVEC LE RÉGIME DE L'OMC

Il n'y a pas consensus sur le fait que l'OMC doive se prononcer sur le changement climatique ou que celui-ci ait sa place dans le régime de l'OMC. Certes, le préambule de l'OMC affirme que l'un de ses objectifs est « l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable¹² ». Cependant, le préambule relève de la déclaration d'intention des membres et n'a pas de valeur juridique.

9. Cette façon d'envisager les débats de politique commerciale (choix entre libre-échange et protection), pertinente dans le cas d'une problématique coût/avantage en termes de croissance, l'est-elle lorsque la question est celle de la préservation de l'environnement global ? L'est-elle lorsque l'enjeu du changement climatique ne se réduit pas à un arbitrage entre croissance économique et préservation des ressources naturelles, mais au choix d'un nouveau mode de croissance et de développement, c'est-à-dire de nouvelles politiques publiques, de nouvelles stratégies industrielles, de nouveaux modes de production et de consommation, etc. ?

10. Situations dans lesquelles le marché n'est pas en mesure de remplir l'ensemble de ses fonctions et, particulièrement, de réaliser l'intérêt collectif. Les échecs ou défaillance de marché peuvent résulter de l'imperfection de l'information, de la présence d'externalités négatives ou de l'insuffisante fourniture d'un bien public.

11. Nous reprenons ici la distinction des économistes internationalistes selon laquelle les externalités locales et/ou nationales appellent des mesures à l'échelon correspondant, alors que les externalités transfrontalières ou globales appellent des mesures globales. Le problème du changement climatique est un enjeu systémique : le changement climatique, s'il se poursuit, affectera l'environnement européen et mondial.

12. GATT, « Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay », GATT, Genève, 1994.

Une détaxe aux frontières à l'exportation

Le principal écueil que rencontrerait une mesure de soutien aux exportations afin de compenser la perte de compétitivité internationale serait sa possible catégorisation comme « subvention prohibée », au titre de l'accord sur les subventions et mesures compensatoires de l'OMC¹³. Cet accord ne prohibe pas en tant que telles les subventions pour raison climatique à condition qu'elles ne soient pas spécifiques et qu'elles ne génèrent pas un effet adverse sur les intérêts d'un autre État membre de l'OMC.

Afin d'éviter qu'une subvention fasse l'objet d'une plainte devant l'OMC, il est nécessaire qu'elle satisfasse à trois conditions¹⁴. La première est qu'elle ne soit ni spécifique ni réservée aux seuls produits exportés. La deuxième revient à évaluer le plus correctement possible les effets résultant de sa mise en place. Elle doit respecter un critère de proportionnalité et ne doit donner lieu à aucune surcompensation qui modifierait le système des prix relatifs¹⁵. Cependant, toute taxe ou subvention possède un effet de distorsion qui rend son acceptation par l'OMC problématique. La troisième condition renvoie au respect du principe de transparence, l'accord étant extrêmement précis sur les procédures de notification des subventions.

L'interprétation à donner de la nature d'une taxe carbone ou portant sur le contenu en énergie fossile demeure ambiguë, dans la mesure où une telle taxe peut être classée comme « taxe occulte¹⁶ ». Le groupe de travail chargé de cette question au sein l'OMC n'est pas parvenu à un accord. La façon dont les États membres se comporteront est une question politique et non pas juridique, car elle relève de l'existence d'un

13. Annexe 1A « Accords multilatéraux sur le commerce de marchandises » aux accords du GATT de 1994. Disponible à l'adresse Internet : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/24-scm.pdf

14. Lodefalk, A. et Storey, M., « Climate measures and WTO rules on subsidies », *Journal of World Trade*, vol. 28, n° 4, 2005, p. 24-44.

15. Assunção, L. et Zhang, Z., « Domestic climate policies and the WTO », *UNCTAD Working Papers*, n° 164, Genève, UNCTAD, Nations unies, 2002.

16. La taxation des produits finis, en raison de taxes sur les matériaux entrant dans leur production, est problématique pour trois raisons du point de vue du régime de l'OMC (Goh, G., « The World Trade Organization, Kyoto and energy tax adjustment at the border », *Journal of World Trade*, vol. 38, n° 3, 2004, p. 395-423) : 1) la terminologie et la typologie des taxes contenues dans l'article III.2 n'est pas claire ; 2) en l'absence de consensus, le Groupe de travail sur les mesures d'ajustement aux frontières n'a pas statué ; 3) la définition des taxes occultes retenue dans le document du Groupe de travail laisse planer le doute sur la faisabilité d'une taxe carbone.

gentleman's agreement entre eux¹⁷. La première option possible pour l'UE consisterait à tester la solidité du *gentleman's agreement* en mettant en œuvre une détaxe carbone sur les exportations.

Une double conclusion peut être tirée : 1) le régime de l'OMC est par principe réservé sur l'usage des subventions. Cela étant, il n'en interdit pas le principe. Pour le reste, c'est au cas par cas que le problème peut être traité dans le cadre de la procédure de l'OMC permettant le règlement des différends ; 2) les subventions ne posant pas de problème sont celles qui ne sont spécifiques ni à un secteur ou une entreprise ni à un produit. L'Europe pourrait définir son programme de subvention sur la base de critères les plus neutres possibles et sans définition sectorielle. Cela aurait également le mérite de faire évoluer la législation environnementale européenne vers l'adoption de règles communes à tous les secteurs d'activité.

Une taxe aux frontières à l'importation

La faisabilité d'une mesure d'ajustement aux frontières suppose sa compatibilité avec les principes du multilatéralisme commercial, particulièrement l'article III du GATT, relatif au traitement national¹⁸. La mise en place d'une mesure d'ajustement aux frontières par l'UE devra être précise sur les trois thèmes suivants, sans que cela préjuge d'une possible compatibilité.

La question du niveau de la taxe

La taxe carbone s'appliquera aux seuls produits de base à forte intensité d'émission (acier, ciment, aluminium) ou fortement sensibles au prix de l'électricité. Mais une taxe douanière d'ajustement n'est autorisée que pour les impôts dits « sur le produit », à l'instar de la TVA ; elle ne l'est pas pour les impôts dits « sur la production » ou « sur le producteur » (telles que les cotisations patronales, par exemple). Le régime de l'OMC a une préférence pour la réglementation des produits plutôt que pour

celle de la production. Aussi, tout impôt portant sur celle-ci ne peut être ajusté aux frontières. Cette caractéristique rend nécessaire la clarification de la fiscalité environnementale et de son articulation à la fiscalité domestique ainsi qu'aux mesures de régulation de l'accès aux marchés.

La question des effets de la mesure

La jurisprudence GATT/OMC a toujours conclu que le volume des échanges n'importe pas pour ce qui est du respect des dispositions de l'article III. Le seul élément à prendre en compte est l'existence ou non d'une distorsion de la concurrence¹⁹. De même, l'existence d'un différentiel minimal de taxation est suffisante pour établir une discrimination. En se référant aux dispositions III.1 et III.2 du GATT, le différend Corée-Taxes sur les boissons alcooliques (DS 75 et 84, 27 octobre 1998) conclut que le régime de l'OMC ne tolère aucun « montant minimal » de taxation²⁰. Les interdictions contenues dans l'article III s'appliquent à l'encontre d'une mesure qui favorise des produits nationaux, même si aucun échange n'est perturbé ou que la mesure n'a pas encore fait l'objet de dispositions exécutoires. Même si la mesure satisfait à ces deux conditions, le principe de non-discrimination entre les importations et les produits domestiques similaires est susceptible de poser problème.

La question de la similitude des produits

Il n'existe pas dans les textes du GATT/OMC de critères permettant de conclure que deux ou plusieurs produits sont similaires ou non. Deux doctrines s'affrontent. La première estime que des produits obtenus à partir de procédés et méthodes de production (PMP) différents ne peuvent être considérés comme des produits similaires. Aussi les PMP peuvent-ils être à l'origine d'une distinction entre produits contraire aux principes de traitement de la nation la plus favorisée et de traitement national reconnus aux articles I et III du GATT²¹. La seconde doctrine considère que la similitude découle

17. Hoerner, J. et Muller, F., « Carbon taxes for climate protection in a competitive world », Center for Global Change, University of Maryland, College Park, juin 1996. Disponible à l'adresse Internet : http://www.rprogress.org/publications/1996/swiss_1996.pdf.

18. L'article III du GATT interdit les discriminations entre les produits nationaux et les produits importés. L'article III.1 énonce le principe général d'interdiction des mesures à finalité protectionniste. L'article III.2 interdit les discriminations causées par les taxes et les impositions intérieures, alors que l'article III.4 interdit celles causées par les réglementations intérieures de nature non fiscale. Chacune de ces deux dispositions interdit les discriminations entre produits similaires. L'article III.2 prohibe également les discriminations à l'encontre de produits importés concurrents ou substituables.

19. Japon-Taxes sur les boissons alcooliques (affaires DS 8, 10 et 11. Plaintes déposées en juin et juillet 1995), Inde-Mesures concernant le secteur automobile (DS 146 et 175, 21 décembre 2001).

20. Plainte déposée par les États-Unis et les Communautés européennes contre la Corée, avril et mai 1997 (affaires DS 75 et 84).

21. Chayton, B. et Cameron, J., « Taxes or environmental purposes : the scope of border tax adjustment under WTO rules », Londres, WWF, 1995.

des propriétés physiques, de la nature et de la qualité, de l'usage, des goûts et des comportements des consommateurs, ainsi que de la classification tarifaire des produits; le processus de production n'entre pas en considération dans la similitude ou non des produits. La jurisprudence GATT/OMC a tendance à privilégier cette dernière. Le débat n'est cependant pas clos puisque, d'après l'Organe d'appel de règlement des conflits de l'OMC, la notion de similitude doit être appréciée au cas par cas, en fonction du contexte et des circonstances propres à chaque affaire. Cela confère aux groupes spéciaux²² une marge discrétionnaire d'appréciation quant aux critères à utiliser et à la pondération de chacun d'eux.

Il existe par exemple une ambiguïté quant à considérer que la dangerosité et la toxicité d'un produit puissent être un critère de différenciation²³. Cela ouvre une piste visant à faire admettre qu'un produit à forte teneur en CO₂ est plus dangereux qu'un produit « similaire » mais à teneur moindre. Toutefois, on insistera sur ce point, en l'état actuel de la jurisprudence OMC, le mode de fabrication des produits ne peut être considéré comme un critère pertinent de différenciation. Par ailleurs, l'accord sur les obstacles techniques au commerce, annexé au GATT, précise que ceux-ci ne peuvent pas porter sur des propriétés de conception du produit (article 2.8). C'est pourquoi l'UE devra apporter la preuve que des méthodes différentes de fabrication ont un impact sur la qualité intrinsèque des produits. Cela étant, la dangerosité n'est pas un critère suffisant en lui-même, mais s'apprécie dans le cadre de l'examen des caractéristiques physiques d'un produit ou en regard des goûts et habitudes des consommateurs²⁴. Il n'en demeure pas moins que l'UE pourrait faire reconnaître la préférence environnementale de ses consommateurs comme critère de différenciation des produits. En effet, depuis le différend sur l'amiante, l'OMC admet les goûts et les habitudes du consommateur comme critères à prendre en considération indépendamment

des critères techniques. On peut noter que la référence au développement durable, introduite en 1997 dans le traité d'Amsterdam, est de nature quasi constitutionnelle en Europe. L'affirmation de cette constitutionnalité au niveau des Vingt-Sept offrirait un moyen de légitimation face au droit OMC.

En l'état, le régime et la jurisprudence de l'OMC permettent l'élaboration de mesures commerciales visant la lutte contre le changement climatique, mais sous certaines conditions impossibles à systématiser. Seul le règlement d'un différend allant dans ce sens serait susceptible de trancher le problème. Or, rien ne garantit que cela aboutisse à une solution définitive et conforme à l'objectif environnemental de la mesure.

L'OMC étant une *member-driven organization*, elle offre des marges de manœuvre de nature commerciale à ses membres. Explorons les perspectives s'offrant à l'UE en la matière.

III — LA VOIE DES OFFRES À DOMINANTE COMMERCIALE

L'UE pourrait élaborer une offre commerciale à destination des pays en développement, qui intégrerait ses préoccupations et contraintes énergétiques²⁵. Cette offre se déploierait simultanément au sein du Groupe de négociation sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, du Comité commerce et développement et du Comité sur le commerce et l'environnement, établis dans le cadre du cycle de négociation de Doha. Cette option appelle la définition d'un nouvel équilibre entre droits et obligations commerciaux si l'UE souhaite provoquer l'adhésion à son projet d'une régulation commerciale compatible avec la lutte contre le changement climatique. Le respect de la règle du consensus la contraint et l'incite à œuvrer pour un compromis le plus large possible à partir de ses positions. Trois voies sont possibles.

La première serait d'affecter les revenus nets tirés des droits compensateurs perçus aux frontières de l'UE au Fonds d'adaptation du protocole de Kyoto. Le principe de responsabilité commune mais différenciée confère aux pays en développement (PED) un statut particulier qui

22. Dans la procédure de règlement des différends de l'OMC, le groupe spécial est un organe indépendant composé de trois experts et établi par l'Organe de règlement des différends pour examiner un différend particulier et formuler des recommandations à la lumière des dispositions de l'OMC.

23. L'Organe d'appel, dans le différend portant sur l'amiante, a considéré que la dangerosité d'un produit pouvait être prise en considération dès lors qu'elle affectait les propriétés physiques de celui-ci ou qu'elle déterminait les rapports de concurrence entre les produits sur un marché donné.

24. Différend Communautés européennes-Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant (affaire DS 135. Plainte déposée par le Canada, 28 mai 1998).

25. Ainsi, il est regrettable que l'UE n'ait pas introduit des clauses ou des dispositions relatives au changement climatique dans les accords de partenariat économique qu'elle a négociés et qu'elle entend ratifier avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Même si c'est une mesure relevant du symbolique, elle aurait constitué un signal important en direction des pays en développement (PED) et des pays les moins avancés (PMA).

complicque l'usage d'instruments de politique commerciale les concernant. À cela s'ajoutent les dispositions de l'article XXXVII.1.c du GATT interdisant « d'instituer de nouvelles mesures fiscales » à leur encontre. C'est pourquoi des dispositifs compensateurs sont nécessaires. Ils permettent, par ailleurs, d'afficher que l'objectif premier n'est pas de discriminer les pays, mais de soutenir la lutte contre le changement climatique.

La deuxième voie consisterait à mettre en place un « système généralisé des préférences plus » (SGP +)²⁶, dont bénéficieraient les seuls pays qui ont ratifié le protocole ou qui s'engageraient à fournir un effort supplémentaire en matière de lutte contre les émissions de CO₂. Le SGP européen, contrairement au SGP américain, n'exclut aucun État pour quelque raison que ce soit. Or, si les États-Unis n'octroient pas de préférences commerciales aux États communistes et aux pays exportateurs de pétrole, rien n'interdirait à l'UE de ne pas en accorder aux pays ne respectant pas le protocole de Kyoto, et plus précisément d'octroyer un SGP + aux pays s'engageant dans les dispositifs multilatéraux de lutte contre le changement climatique. Ce type de mesures existe à destination des pays en développement qui réalisent des efforts particuliers dans la lutte contre la production et le trafic de drogue ou dans la protection des bois tropicaux, ou qui ont adopté et appliquent les conventions de l'OIT. Rien ne semble interdire une référence aux instruments et aux objectifs internationaux de la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) ou du protocole de Kyoto, d'autant plus que le SGP européen a évolué ces dernières années en fonction de critères *ad hoc*, parfois totalement étrangers aux échanges²⁷.

Cette stratégie pourrait rencontrer deux obstacles. D'une part, l'inclusion d'objectifs de politique climatique dans le SGP peut être perçue par les PED comme une forme de conditionnalité politique. D'autre part, sous réserve d'une définition claire du contenu et de la forme de ce SGP +, il est possible qu'une telle mesure entre en conflit

avec le principe de responsabilité commune mais différenciée contenu dans le protocole et dans la convention-cadre²⁸.

La troisième voie serait de mettre en place des restrictions sur les échanges avec des pays qui n'ont pas ratifié le protocole en recourant à une clause dérogatoire (un *waiver*) révisable périodiquement en fonction de leur engagement dans le protocole de Kyoto. Ce type de dispositif s'accompagnerait de mesures de transfert technologique et d'investissements dans les technologies propres, conformément aux mécanismes de développement propre du protocole. L'UE pourrait se montrer plus offensive sur le dossier de la facilitation des échanges et de l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires pour les biens et services environnementaux, thème défini dans le paragraphe 31.3 de la déclaration de Doha du 14 décembre 2001²⁹. Le commissaire européen au commerce a évoqué la possibilité d'exempter de droits de douane les biens directement liés à la lutte contre le changement climatique. En l'état, ce dossier bute sur la question des définitions, les membres peinant à trouver un consensus sur le contenu de l'expression « biens et services environnementaux ». De même, il y a absence de consensus sur l'inclusion des méthodes et processus de production dans le périmètre de la négociation. Cela étant, l'OCDE, l'APEC et la CNUCED ont produit, chacune selon des critères différents – mais parfois se recoupant –, des nomenclatures de biens et de services environnementaux.

28. L'expression « traitement commun mais différencié » s'inspire du principe de responsabilité commune mais différenciée dont l'origine est la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Le Principe 7 de cette dernière stipule que « Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. » Dans le droit international de l'environnement, elle signifie la reconnaissance d'une responsabilité et de devoirs communs à l'ensemble de la communauté internationale dans la résolution des problèmes qu'elle rencontre et la reconnaissance de capacités différenciées selon les niveaux de développement dans la fourniture et l'internalisation des instruments et règles de gestion de ces problèmes. CISDL, « The principal of common but differentiated responsibilities : origins and scope », *CISDL Legal Brief*, août 2002. Yamin F., Depledge J., *The International Climate Change Regime : A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, IDS, Sussex, 2004.

29. Disponible à l'adresse Internet : http://www.wto.org/French/thewto_f/minist_f/mino1_f/mindecl_f.htm

26. Le SGP +, dénommé Arrangement incitatif spécial pour le développement durable et la bonne gouvernance, offre un accès préférentiel supérieur à celui prévu par le SGP aux pays mettant en œuvre certains normes internationales en matière de droits humains, de la protection de l'environnement et de la bonne gouvernance.

27. Valette, M.-F., « Le nouveau schéma européen de préférences tarifaires généralisées sous le signe du développement durable et de la bonne gouvernance », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 506, mars, 2007, p. 163-171.

Quelle conclusion en tirer pour l'Europe ? La voie d'une offre commerciale climat-compatible semble la plus rationnelle et la plus envisageable politiquement, à court terme. L'UE devrait réellement ouvrir une réflexion sur l'introduction d'une conditionnalité climat-compatible dans l'ensemble de ses dispositifs de coopération internationale. Elle implique une cohérence dans la stratégie européenne de négociations. En effet, un accès préférentiel au marché européen n'a de sens que si ce marché est protégé, la conditionnalité climatique étant la contrepartie de cet accès.

Une autre option est envisageable. Plus problématique, compte tenu de la règle du consensus, elle semble toutefois incontournable, car elle permettrait à l'UE d'inscrire sa préférence environnementale dans le régime de l'OMC.

IV — LA VOIE DE LA RÉNOVATION DES ACCORDS EXISTANTS OU LA NÉGOCIATION DE NOUVEAUX ACCORDS

L'UE pourrait prendre le leadership du chantier d'harmonisation internationale de la fiscalité environnementale et énergétique ou lancer la réflexion sur des « standards communs minimaux en vue d'une permissivité des subventions pour raisons climatiques³⁰ ». À ce titre, l'accord sur les subventions et mesures compensatoires serait le premier de ce type dont il faudrait clarifier les dispositions en vue de les rendre compatibles avec les objectifs de lutte contre le changement climatique ou de créer une catégorie de subventions non opposables et compatibles avec l'objectif de lutte contre le changement climatique. Il serait possible de s'engager dans l'élaboration d'un mémorandum d'accord sur les effets compétitifs des politiques climatiques³¹ ou de demander la création d'un groupe consultatif sur cette question. Cette clarification des dispositions relatives aux subventions pourrait se prolonger par celle relative aux conclusions du Groupe de travail sur les mesures d'ajustement aux frontières qui datent des années 1970, le contexte global et les politiques qu'il appelle ayant profondément évolué.

Le second axe de cette stratégie porte sur l'ouverture du dossier des standards et labels

énergétiques. De nombreux pays ont déjà élaboré de tels standards et normes. Au niveau de l'OMC, cette question relève des dispositions de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce. La rénovation de cet accord offrirait un levier pour la mise en œuvre des objectifs de Kyoto, par le biais de l'élaboration de standards environnementaux et énergétiques sur les produits et les procédés de production. La *task force* sur le changement climatique de l'ISO pourrait être associée à cette réflexion.

V — LA VOIE DE LA DÉROGATION À LA NORME MULTILATÉRALE

Dans ce cas, c'est l'article XX du GATT qui est concerné. Il a pour fonction d'assurer que les principes et les obligations du GATT/OMC sont respectés lorsque les pays poursuivent des objectifs non commerciaux. Cet article est composé d'une série d'exceptions que les États peuvent légitimement invoquer et d'un « chapeau » conçu pour les empêcher d'y recourir abusivement.

Les alinéas (b) et (g) concernant « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux » et « la conservation des ressources naturelles épuisables » peuvent être invoqués. Il s'agit de démontrer, d'une part, qu'une taxe serait un complément nécessaire pour rendre efficace le système de permis d'émissions négociables et, d'autre part, qu'elle constitue le meilleur moyen d'atteindre les objectifs des alinéas (b) et (g). En l'absence de consensus économique et scientifique, cette double démonstration est extrêmement problématique, mais pas impossible. Cependant, il est peu probable qu'un groupe spécial ou qu'un Organe d'appel³² y soit sensible, puisqu'ils ont tendance à invoquer la présomption d'une mutuelle compatibilité entre commerce et environnement³³.

Par ailleurs, le projet d'une mesure d'ajustement aux frontières devra respecter les trois conditions indiquées dans le chapeau de l'article XX. La mesure : 1) ne doit pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable ; 2) concerne des pays où les mêmes conditions existent ; 3) ne doit pas constituer une restriction déguisée au commerce international.

Le chapeau de l'article XX invite les États adoptant une mesure au titre de ses dérogations

30. Buck, M. et Verheyen, R., « International trade law and climate change. A positive way forward », Bonn, FES-Analyse Ökologische Marktwirtschaft, 2001.

31. Van Asselt, H. *et al.*, « Advancing the climate agenda : exploiting material and institutional linkages to develop a menu of policy options », *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 14, n° 3, 2005, p. 255-264.

32. Pour une présentation de la procédure de règlement des conflits devant l'OMC : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/displ_f.htm.

33. Goh, G., *précité*.

à collaborer avec l'ensemble de leurs partenaires en vue d'un accord international. La première condition interdit toute initiative unilatérale. Cela étant, l'unilatéralisme constitue un moyen d'affirmer l'importance d'une question au niveau international et il peut donner lieu ultérieurement à une régulation multilatérale. L'enjeu réel est de savoir si l'Europe a la volonté et les moyens de son unilatéralisme. Or, si en tant que première entité commerciale (premier exportateur, deuxième importateur et 30 % du PIB mondial), représentant un marché de 500 millions de consommateurs, l'UE en a les moyens en tant qu'entité pluriétatique aux préférences hétérogènes, elle n'en a pas la volonté.

Ensuite, afin d'éviter les effets de distorsion, les calculs et procédés d'imposition devront être non discriminatoires et transparents. Ils devront tenir compte des conditions locales des pays producteurs et s'attacher à rechercher les quantités de carbone réellement émises pour fabriquer le produit considéré et non les émissions globales du pays, conditions d'une redoutable complexité, d'autant plus que les données au niveau international ne sont pas disponibles. La solution proposée par Ismer et Neuhoﬀ³⁴ de retenir un niveau équivalent à la meilleure technologie disponible serait contestable, car, au niveau national, la meilleure technologie disponible ne fait pas consensus, *a fortiori* au niveau international. Dès lors, un pays peut s'estimer victime d'une discrimination.

Enfin, la mesure devra passer avec succès le « test de nécessité », c'est-à-dire vérifier l'existence d'une relation raisonnable entre les moyens et les fins. À partir du moment où il existe divers mécanismes de mise en œuvre des objectifs de Kyoto et, au-delà, d'autres politiques de lutte contre GES, c'est à l'Europe de démontrer l'efficacité du système de quotas d'émission qu'elle a adopté. Elle ne peut prendre son choix pour prétexte afin de mettre en œuvre des mesures restrictives aux échanges. Un groupe spécial ou l'Organe d'appel n'ira jamais au-delà des dispositions contenues dans le protocole ou la convention-cadre sur le changement climatique³⁵. Or, l'article 3.5 de celle-ci (auquel renvoie l'article 3.2 du protocole), ainsi que son article 4.2 empêchent le recours aux mesures commerciales pour atteindre ses objectifs.

Par ailleurs, ni la convention-cadre ni le protocole de Kyoto n'autorisent le recours à des mesures commerciales pour encourager l'adhésion au protocole ou sa mise en œuvre.

Un double constat s'impose. Premièrement, en tenant compte des réserves émises précédemment, il semblerait plus « rationnel » de s'orienter vers une justification au titre de l'article XX, qui offre des moyens d'établir les mesures d'ajustement aux frontières compatibles avec le régime de l'OMC, que de chercher une compatibilité avec l'article III (*i.e.* égalité de traitement). Encore une fois, seule la procédure de règlement des différends serait susceptible de résoudre le problème. Mais, en toute rigueur, l'issue d'une action ne peut être anticipée. Deuxièmement, une mesure d'ajustement aux frontières *stricto sensu* serait susceptible d'être compatible avec les droits et obligations du régime de l'OMC, à une double condition. La première, c'est que tous les pays membres de l'OMC aient souscrit des engagements en matière de lutte contre le changement climatique et que certains de ces pays ne les mettent pas en œuvre. Dans ce cas, l'existence d'un différentiel de compétitivité lié à l'application ou à la non-application d'obligations internationales peut donner lieu à une action auprès de l'OMC. La seconde condition, c'est l'établissement d'un lien entre le régime de l'OMC et le régime de la CCNUCC.

VI — LA VOIE DES STRATÉGIES HORS DU RÉGIME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

La première option consisterait à créer un groupe de travail commun à l'OMC et à la CCNUCC³⁶. Le mandat de ce groupe de travail serait triple : 1) établir une liste des mesures environnementales compatibles avec le régime de l'OMC ; 2) clarifier la hiérarchie entre les deux régimes en matière de droits et d'obligations ; 3) lever les ambiguïtés pouvant être à l'origine de conflits de normes et de conflits de juridiction (compétence) entre la Convention et le protocole, d'un côté, et les accords de l'OMC, de l'autre. Si ce travail aboutissait à des clauses et des règles précisant les liens avec les accords de l'OMC, ces clauses, ne faisant pas partie du régime de l'OMC, ne lieraient pas juridiquement les groupes spéciaux ou l'Organe d'appel, mais constitueraient un référent pour les décisions

34. Ismer, R. et Neuhoﬀ, K., « Border tax adjustments : a feasible way to address non-participation in emission trading », *CMU Working Papers*, Cambridge, n° 36, 2004.

35. Appelton, A., « The World Trade Organization's view : emissions reductions in a free trade world », Genève, Swiss Re Centre for Global Dialogue, 2001.

36. Le Secrétariat de la CCNUCC a obtenu le statut d'observateur dans le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, ce qui lui permet d'assister aux discussions et négociations menées en son sein.

qu'ils seraient amenés à prendre. C'est un point très important, car il lèverait toute ambiguïté sur les décisions que pourraient prendre les juges du commerce international.

La seconde option ferait porter l'essentiel de la stratégie de l'UE sur les négociations de l'après-Kyoto. La conférence de Bali (du 3 au 14 décembre 2007) a fixé la feuille de route jusqu'à l'horizon 2012. En reprenant l'expression de Y. De Boer, le secrétaire exécutif de la CCNUCC, cette feuille de route ne se résume pas nécessairement à une rénovation ou à un approfondissement du protocole de Kyoto, et donc à la seule thématique objectifs quantifiés/marché de permis d'émissions. En gestation, le régime de lutte contre le changement climatique sera forcément hybride, et l'architecture de la gouvernance climatique globale à venir devra articuler crédibilité des engagements, stabilité, flexibilité des obligations et inclusion des pays non soumis au protocole.

L'Europe doit avoir à l'esprit que, pour faire prévaloir sa préférence à l'échelle internationale, elle devra déployer une stratégie vis-à-vis des pays industrialisés (États-Unis, Canada, Japon), des grands pays consommateurs d'énergie et compétiteurs (Inde, Chine), de la Russie, des pays en développement (une coalition disparate regroupant les pays les moins avancés, les AOSIS³⁷, des pays de l'OPEP et des PED). En effet, les négociations à venir seront menées sous l'égide de la convention-cadre. Elles verront se poser, à l'initiative des PED³⁸, la problématique de l'adaptation au changement climatique et de son financement. De plus, ces pays ne cessent de rappeler que leur objectif prioritaire demeure la réduction de la pauvreté, objectif qui est également celui de la communauté internationale depuis 2000 avec les Objectifs du millénaire pour le développement. L'UE doit reconnaître que le Sud est face à un dilemme : satisfaire ses besoins de développement économique ou protéger le climat (avec mise en place d'une politique internationale de transfert de technologies propres). La dimension inclusive de la future architecture de gouvernance climatique ne sera soutenable que si elle apporte une réponse à ce dilemme. En effet, l'un des facteurs rendant la stratégie américaine effective est son insistance sur les besoins des pays en développement, du

double point de vue de leur croissance et de leur développement technologique.

Les accommodements que l'Europe est disposée à accepter pour susciter l'adhésion d'autres pays devront concilier les contradictions entre les propositions visant un compromis avec les États-Unis (conditionnalité du niveau d'objectifs) et celles d'un compromis avec les PED (degré et forme de la différenciation). Les États-Unis, qui ont adhéré à la convention-cadre mais refusé de ratifier le protocole de Kyoto, défendent une option différente de celle de l'UE. Ils ont pris l'initiative d'un partenariat avec l'Asia Pacific Partnership on Clean Development and Climate (APEC)³⁹. Ce document témoigne de la préférence des États-Unis pour des objectifs non quantifiés, des accords sectoriels ou régionaux⁴⁰ et une stratégie de « politiques et mesures », c'est-à-dire tout ce qui ne relève pas des dispositifs de quotas ou permis échangeables (réglementation, normes, subvention, politique sectorielle, technologie, R&D, etc.). N'oublions pas que tout projet de gouvernance auquel les États-Unis ne seraient pas associés n'est pas viable. La stratégie de l'UE doit donc porter prioritairement sur l'inclusion de ce pays dans le protocole de Kyoto. La conférence de Bali, en ne retenant pas d'objectifs quantifiés, ouvre une perspective problématique du point de vue de l'UE. Elle aura eu cependant le mérite de faire entrer les États-Unis dans un processus multilatéral de régulation. Toutefois, la stratégie d'engagements trop ambitieux de l'UE provoque un blocage américain. Il y a un équilibre à construire d'ici à 2009.

L'Europe s'est engagée dans une politique unilatérale de réduction de ses émissions de GES de 20 % – 30 % si une coopération internationale sur des objectifs quantitatifs s'établit. Pour que l'UE ne soit pas « l'idiot du village global », il lui faut rendre attractive son offre et affirmer un leadership. À quelles conditions cela est-il envisageable ? La toute première est d'avoir une position unique sur le dossier, ce qui n'est toujours pas le cas, comme l'illustrent

37. AOSIS : Alliance Of Small Island States (Alliance des petits États insulaires).

38. De fait, une vaste coalition interétatique regroupant des pays en développement, des pays moins avancés, des petits États insulaires et des pays producteurs de pétrole.

39. Ce « pacte climatique » regroupe, outre les États-Unis : l'Australie, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et le Japon.

40. Outre l'APEC, les États-Unis n'excluent pas de s'engager dans des accords régionaux ou des accords à composition restreinte (*small-party agreements*), ou avec des pays ayant une vision et des préférences similaires (*like-minded countries*). Voir Bodansky, D., « US climate policy after Kyoto : elements for success », Washington, *Policy Brief*, n° 15, Carnegie Endowment for International Peace, avril 2002 ; et Stewart, R. B. et Wiener, J. B., *Reconstructing Climate Policy. Beyond Kyoto*, Washington, AEI Press, 2003.

le sommet européen des 8 et 9 mars 2007, les réserves de Peter Mandelson sur le projet français de taxe d'ajustement à la frontière⁴¹ et les récents propos de Günter Verheugen, vice-président de la Commission, chargé des entreprises et de l'industrie, plutôt favorable à des accords sectoriels volontaires afin de réduire les émissions de GES. Celles-ci sont très inégalement réparties entre les États membres. Il convient de faire un effort de gouvernance interne à l'UE, car c'est en son sein que se pose un problème d'action collective. Est-il normal que ce soit uniquement la DG environnement qui pilote la stratégie européenne ? Ne faudrait-il pas mettre en place un « Monsieur changement climatique » au niveau européen ? Il serait chargé de mettre en œuvre une stratégie intégrée environnementale, énergétique et de croissance. La deuxième condition est celle de la réussite du marché européen des droits d'émission et la démonstration de son efficacité en matière de lutte contre le changement climatique. La troisième condition complète la précédente, au sens où l'UE doit également montrer que son système constitue une alternative crédible aux initiatives américaines et à celles d'autres pays pour l'après-2012.

CONCLUSION

L'objet de ce document de travail était d'ouvrir une réflexion sur les possibilités pour l'UE de développer une stratégie en vue d'une régulation de l'échange climat-compatible. Les options à disposition de l'Europe sont les suivantes :

1) Élaborer une offre commerciale à destination des PED, y compris les pays émergents, compatible avec les principes du traitement spécial et différencié de l'OMC et comportant des dispositions incitatives à l'engagement en faveur de la lutte contre le changement climatique.

2) Œuvrer dans le cadre de la préparation de la COP 15 (2009) à l'établissement d'un texte ayant une valeur juridique internationale, qui relierait la CCNUCC aux accords de l'OMC. L'existence de ce texte réduirait l'incertitude entourant le règlement d'un différend au sein de l'OMC.

3) Adopter une stratégie d'inclusion des États-Unis et des pays émergents dans le protocole à venir de lutte contre le changement climatique. La future architecture devra incorporer des objectifs quantitatifs, certainement différenciés, auxquels

souscrirait l'ensemble des 192 États membres de la CCNUCC. C'est à cette condition qu'une mesure d'ajustement aux frontières serait opposable et compatible avec le régime de l'OMC si ces pays ne respectaient pas leurs engagements.

4) Tenter, en l'état, une action auprès de l'OMC contre les États-Unis ou un pays émergent (la Chine) pour voir quelle décision serait amené à prendre un Panel ou un Organe d'appel. Cette option est néanmoins très peu envisageable en raison de la durée que prendrait la résolution de ce différend, mais surtout en raison de l'indétermination du résultat.

41. Damian, M. et Abbas, M., « Politique climatique et politique commerciale. Le projet français de taxe CO₂ aux frontières de l'Europe », *Revue de l'énergie*, n° 578, juillet-août 2007, p. 221-230.

